

Resumen ejecutivo

La migración internacional –tanto la emigración como la inmigración– es un rasgo distintivo de República Dominicana, que brinda un notable potencial para el desarrollo. A pesar de que su función está siendo cada vez más reconocida en la planificación del desarrollo nacional, el potencial de la migración para el desarrollo no se ha reflejado plenamente en el marco normativo. El proyecto Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo (IPPM) –dirigido por el Centro de Desarrollo de la OCDE y cofinanciado por la Unión Europea– se concibió con la idea de posibilitar que República Dominicana maximizara este potencial. El proyecto investiga:

1. La forma en que múltiples dimensiones de la migración (emigración, remesas, migración de retorno e inmigración) influyen sobre varios sectores clave para el desarrollo, como son el mercado laboral, la agricultura, la educación, la inversión y los servicios financieros, y la protección social y la salud.
2. La forma en que las políticas públicas en estos sectores potencian, o por el contrario socavan, el impacto de la migración sobre el desarrollo.

Este informe resume los resultados y las principales recomendaciones políticas derivadas de la investigación empírica realizada entre los años 2013 y 2017 en colaboración con el Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana. Los datos se obtuvieron de una encuesta a 2 037 hogares, así como de 54 entrevistas con autoridades locales y líderes comunitarios, y 21 entrevistas en profundidad con las partes interesadas. Su riguroso análisis estadístico, el cual tiene en cuenta el contexto político, económico y social de República Dominicana, aporta una nueva visión sobre la compleja relación entre la migración y las políticas sectoriales.

La coherencia de las políticas es esencial para que la migración contribuya al desarrollo

La investigación revela que las diversas dimensiones de la migración –emigración, remesas, migración de retorno e inmigración– tienen efectos tanto positivos como negativos sobre sectores clave de la economía dominicana. Del mismo modo, las políticas sectoriales tienen impactos indirectos, y a veces

inesperados, sobre la migración y su papel para el desarrollo. Comprender estos impactos es esencial para la elaboración de políticas coherentes.

Las políticas del mercado laboral pueden fomentar la emigración

La migración y las remesas influyen sobre la oferta de mano de obra de diversas formas. La mayoría de emigrantes dominicanos encuestados estaban en edad de trabajar (95%) y alrededor del 60% estaban empleados antes de salir del país, por lo que su marcha supone una reducción de la oferta de mano de obra de los hogares. Esta reducción se ve agravada por la recepción de remesas –especialmente en el caso de las mujeres, que tienden a abandonar el mercado laboral cuando sus hogares reciben remesas. El análisis muestra que en las zonas rurales los emigrantes son reemplazados por mano de obra contratada, lo que potencialmente está contribuyendo a revitalizar el mercado laboral. Los inmigrantes también ayudan en parte a llenar el vacío de mano de obra, especialmente en sectores de baja calificación como la construcción y la agricultura.

¿De qué manera afectan las políticas laborales dominicanas a la migración? Sorprendentemente, parece que los programas de formación profesional o técnica podrían estimular la emigración –especialmente en el caso de las mujeres y de los residentes en zonas urbanas– debido a la mejora de su empleabilidad en el extranjero. El uso de las agencias públicas de empleo es muy escaso en la muestra, especialmente entre la población inmigrante. Resulta evidente que es necesaria una mayor coherencia de las políticas en estas áreas.

Los títulos de propiedad de las tierras agrícolas pueden facilitar la emigración

La emigración puede hacer que los hogares agrícolas utilicen el mercado de trabajo externo, aliviando las congestiones en el mercado laboral agrícola. El análisis muestra que la emigración estimula la contratación de trabajadores externos en el sector agrícola en República Dominicana, lo que puede ayudar a revitalizar el mercado laboral agrícola.

Atendiendo a los resultados del análisis, la titulación de tierras es una política agrícola capaz de influir sobre la migración, en el sentido de que podría estimular la emigración. La titulación formal de tierra puede ayudar a desarrollar mercados de tierra, permitiendo a los hogares utilizar la tierra como colateral. Además, gracias a la seguridad de la propiedad, los residentes en zonas rurales no temen perder sus tierras cuando emigran. El análisis reveló que la posesión de un título oficial de propiedad de la tierra está positivamente relacionada con la probabilidad de que el hogar tenga un miembro emigrante. Asimismo, los resultados no muestran ninguna discriminación en este ámbito: los inmigrantes propietarios de tierras tienen tantas probabilidades como los autóctonos de poseer los títulos de sus tierras.

La migración ayuda a mejorar el acceso a la educación, excepto en el caso de los inmigrantes

Según el análisis, es frecuente que las remesas se inviertan en educación. Los hogares que cuentan entre sus miembros a un emigrante o un migrante de retorno gastan más en educación que los hogares sin migrantes. La educación privada parece estar especialmente relacionada con la migración de retorno: el 43% de los niños que viven en hogares con migrantes de retorno asisten a escuelas privadas frente al 17% de los niños procedentes de otros hogares. La migración de retorno también desarrolla su capital humano a través de las nuevas capacitaciones adquiridas en el extranjero. Entre los países del proyecto IPPMD, los migrantes de retorno de República Dominicana son los que tienen la más alta probabilidad de haber obtenido educación en el extranjero. En cambio, muchos hogares inmigrantes fracasan en el acceso a la educación: los jóvenes (con edades comprendidas entre los 15 y los 22 años) pertenecientes a hogares inmigrantes tienen menos probabilidades de asistir a la escuela y también de beneficiarse de los programas educativos del gobierno comparados con sus compañeros autóctonos. Los programas de apoyo a la educación más populares del país –principalmente las comidas escolares y los libros de texto gratuitos– tienen poca influencia sobre las decisiones migratorias del hogar, probablemente por su escaso impacto sobre los ingresos.

Las bajas tasas de inclusión y educación financiera socavan la inversión

En líneas generales, el 22% de los hogares incluidos en la muestra de República Dominicana posee un negocio, una de las proporciones más bajas entre los países del proyecto IPPMD. Si bien las remesas están positivamente asociadas a la propiedad empresarial, esto solo es aplicable a las zonas urbanas. La migración de retorno y la inmigración no parecen estar relacionadas con la propiedad empresarial. Una posible explicación de la baja relación entre la migración y las inversiones productivas puede ser que el acceso de los hogares al sector financiero es escaso y la participación en programas de formación financiera es muy baja. Casi dos terceras partes de los hogares incluidos en la muestra no están bancarizados y solo unos pocos habían participado en un programa de formación financiera en los últimos cinco años (3% de los hogares receptores de remesas y 2% de los hogares no receptores de remesas). Aquellos hogares que disponían de una cuenta bancaria tenían más probabilidades de recibir remesas, aunque esto no influía en la cantidad de remesas recibidas.

Los inmigrantes disfrutan de una menor cobertura de salud y de protección social

Una de las mayores controversias relacionadas con la migración es hasta qué punto los individuos contribuyen o hacen uso del sistema de salud y de protección social. Los inmigrantes, por ejemplo, son a menudo criticados por

ser usuarios netos de los servicios de salud y de protección social, a pesar de que ellos pueden ayudar a financiar tales sistemas mediante el pago de impuestos. Los resultados de la muestra IPPMD de República Dominicana indican que los hogares inmigrantes son los que tienen menos probabilidades de recibir transferencias sociales públicas (6% frente a 24% para los hogares sin inmigrantes). Además, los inmigrantes tienen menos probabilidades de disfrutar de beneficios de protección social, de salud y de jubilación, incluidos aquellos vinculados con los contratos de trabajo formales y los contratos indefinidos. Por lo que respecta al uso de los servicios de salud, el análisis muestra que la población inmigrante y la población autóctona los utilizan en la misma medida.

El camino a seguir: la integración de la migración en las estrategias de desarrollo nacional y sectorial

La migración puede beneficiar al desarrollo económico y social de República Dominicana, pero todavía no se ha sacado el máximo rendimiento a su potencial. Muchos responsables de la formulación de políticas sectoriales aun no tienen suficientemente en cuenta a la migración en sus áreas de influencia y algunas políticas parecen estar contribuyendo de forma involuntaria a la emigración. La toma en consideración de la migración en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo sectorial relevantes, así como un marco normativo más coherente entre ministerios y en distintos niveles gubernamentales, lograrían sacar el máximo provecho de la migración. Entre las acciones específicas se incluyen:

- Perfeccionar y orientar los programas de formación profesional o técnica para lograr una mejor adecuación entre la oferta y la demanda. Algunos pasos importantes serían la elaboración del mapa de las carencias de mano de obra y el reforzamiento de los mecanismos de coordinación con el sector privado.
- Vincular los programas de titulación de tierras con los planes de migración y desarrollo, tales como el aumento de la cobertura de los operadores de transferencias de dinero en zonas rurales, la creación de programas que canalicen las remesas hacia la inversión agrícola y que faciliten la inversión y la integración de los migrantes de retorno en las zonas rurales.
- Hacer cumplir y garantizar la calidad y el acceso a las instituciones educativas públicas y privadas para cubrir la mayor demanda de educación de calidad impulsada por las remesas y la migración de retorno.
- Aumentar la educación financiera y la capacitación empresarial entre los hogares ubicados en comunidades con altas tasas de emigración para potenciar la inversión de remesas.
- Aumentar *de iure*, pero también *de facto*, el acceso universal a la protección social, tanto en los planes de pensiones, como en los beneficios de salud, en la afiliación a los sindicatos de trabajo y en las provisiones establecidas en los contratos de trabajo formales, con especial atención a las zonas rurales.



From:

Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en República Dominicana

Access the complete publication at:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264276918-es>

Please cite this chapter as:

OECD/CIECAS (2017), “Resumen ejecutivo”, in *Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en República Dominicana*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276918-4-es>

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.